

# La OTAN en el Siglo XXI: Una Visión Estratégica

Robert E. Hunter

Tomado de la revista *Parameters*, número de verano de 1998.  
Derechos reservados por el autor © 1998.

**E**L ALMIRANTE William Crowe, ex Presidente de los Jefes de Estado Mayor Conjuntos, relata una conversación que tuvo con el fallecido mariscal Sergei Akhromeyev durante los últimos días de la Unión Soviética. Crowe, oriundo del Estado de Oklahoma y con fama de hablar con franqueza, le preguntó lo siguiente: “Dígame, señor mariscal, ¿por qué Uds. nunca nos atacaron? ¿Fue porque poseíamos la bomba? ¿Fue por la presencia del Séptimo Ejército y de la Sexta Flota?” Aunque nunca será posible saber con seguridad si el mariscal disimulaba o no en su respuesta, se informa que contestó de esta manera: “No. Fue porque entendíamos que, si atacáramos a un país, tendríamos que enfrentar a los 16”.

Hoy en día Estados Unidos y sus Aliados se encuentran inmersos en un debate sobre la ampliación de la OTAN de “los 16”, y tal pareciera que los Aliados han decidido admitir a nuevos miembros por la primera vez desde que ingresó España en la Alianza hace más de una década. Esta decisión implica muchos factores, especialmente la voluntad y el compromiso de Estados Unidos de continuar comprometiéndose en el exterior en general y, en particular, en Europa. Nos incumbe decidir si vamos a seguir desempeñando un papel que ha sido indispensable en todos los momentos más críticos de la historia europea durante este siglo. Nuestro debate debería confirmar que Estados Unidos es, y continuará siendo, una potencia europea, pues le sirve a sus propios intereses mantener su presencia en dicho continente en el presente, como asimismo, a fines de la década de los años 40, no repetir los errores cometidos en 1919.

El presente artículo analiza el estado en que se encuentran los cuatro “grandes propósitos” permanentes de la OTAN y pasa luego a describir y evaluar los arreglos tramitados para su implementación, incluyendo la decisiva política de ampliar la Alianza formalmente a

través de la incorporación de tres miembros nuevos. Las solicitudes de Polonia, Hungría y la República Checa para ingresar en la OTAN, representan tanto para estos países como para la misma Alianza una oportunidad de volver a empezar. Al mismo tiempo que la OTAN pretende redefinir su Concepto Estratégico acorde con las realidades previsibles de los años iniciales del siglo XXI, la Alianza también se está preparando para enfrentar desafíos que ni siquiera podían imaginar sus fundadores y los sucesores de ellos durante la época de Guerra Fría. La OTAN está aún viva y sana y se encuentra en proceso de readecuar sus formas y funciones para una nueva era. En efecto, la labor de crear una nueva arquitectura para la seguridad de Europa en el siglo XXI está esencialmente completa.

## Más Allá de la Época de Guerra Fría

Nuestra continua participación en cuestiones relativas a la seguridad de Europa sirve a los intereses fundamentales de Estados Unidos —en las esferas estratégica, política, militar y económica— y está en consonancia moral con los valores más profundos de los Estados Unidos. En el dominio de la seguridad, expresamos ese interés y aquellos valores a través de la OTAN. Desde luego, en años recientes han surgido varios rivales para la primacía en asuntos relacionados con la seguridad de Europa, especialmente la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la Unión de Europa Occidental. Pero ninguna de estas organizaciones se encuentra en condiciones de competir con la OTAN cuando surja la necesidad de materializar una acción decisiva; y claro está, que ninguna de estas organizaciones iguala la capacidad de la OTAN para comprometer el poder y el prestigio de los Estados Unidos. Es más, el mantenimiento de la presencia estadounidense en la OTAN —respaldada por el fuerte apoyo político de ambos partidos— es efectivamente

el primero de los cuatro propósitos fundamentales de la Alianza: el compromiso absolutamente inquebrantable de la participación y liderazgo de los Estados Unidos. Nosotros los estadounidenses hemos descubierto, aunque nos guste o no y a pesar del resentimiento demostrado por algunos de nuestros aliados en ciertas ocasiones, que la relación transatlántica para la seguridad de Europa funciona bien cuando Estados Unidos está preparado para empeñarse y cuando está preparado para tomar la delantera. Y en aquellas circunstancias cuando no está preparado para cumplir ambas funciones, la Alianza no ha logrado gran éxito.

El segundo propósito principal de la OTAN ya está en proceso de convalidarse: la preservación de los logros alcanzados durante los 50 años pasados. Claramente no existe en la actualidad ninguna amenaza evidente dentro de la parte occidental del continente europeo, capaz de incitar a los países miembros a instituir una organización de seguridad colectiva, si hoy en día no existiera dicha Alianza. De hecho, la ausencia de una amenaza directa en los años inmediatamente después de la Guerra Fría hizo que algunos observadores, tanto en Estados Unidos como en otras naciones, recomendaran que se disolviera la OTAN, pues la consideraban anacrónica e inútil en una época en que ya había desaparecido su razón de ser. Sin embargo, la historia nos enseña que Europa no podrá desechar una institución como la OTAN, la cual ha llegado a representar gran parte del desarrollo ocurrido en Europa Occidental desde 1945, sin exponerse a riesgos significativos en algún momento futuro.

Uno de los éxitos principales de la OTAN pero en raras ocasiones reconocido, es el hecho de que la seguridad europea *no* se nacionalizó tras el colapso de la Unión Soviética. Después de la Guerra Fría, cada uno de los 16 países llegó a la conclusión de que resulta más inteligente, más eficaz, y más barato velar por la seguridad colectiva “de los 16” que mantener sus propios sistemas de seguridad independientes. En efecto, las naciones miembros hicieron que la seguridad costara tanto que ninguna podía pensar en asumir esta responsabilidad por su propia cuenta, conclusión de la cual todas continúan sacando mucha fortaleza.

Estas decisiones ponen al descubierto algunos propósitos básicos, incluyendo los valores fundamentales que mantienen unidas a tales instituciones transatlánticas, y que pueden ayudar a moldear la percepción de todos sus integrantes respecto a sus responsabilidades el ámbito de seguridad en el futuro. De ahí que uno de los elementos básicos de la experiencia de la OTAN durante la Guerra Fría —y la experiencia europea, según se refleja en la Unión Europea— continúe siendo un objetivo legítimo de las naciones involucradas.

La preservación de los avances obtenidos también ha convalidado las opiniones expresadas por el general Marshall y otros hombres y mujeres de su época por ambos lados del Atlántico. Los 15 países de la Unión Europea han logrado algo que ningún otro grupo de países políglotas ha podido hacer a través de la historia: abolir la guerra como instrumento de sus relaciones recíprocas. Ese comentario resulta tan trivial hoy en día que muchas veces ni siquiera se le hace caso, hasta tal momento que recordemos lo que sucedió en este mismo siglo cuando imperaba el anverso. La OTAN ayuda a establecer un principio organizador para lograr tal finalidad, además de la consagración de preservarlo a futuro.

Es así que los dos propósitos principales —el compromiso permanente de los Estados Unidos en la OTAN, incluyendo su voluntad de asumir las responsabilidades de liderazgo; y la ayuda prestada con el fin de preservar los logros alcanzados durante la última mitad del siglo— nos recuerdan cuán plenamente la OTAN pudo realizar su potencialidad durante la Guerra Fría.

Sin embargo, todo lo anterior es esencialmente materia del pasado. Otros dos propósitos principales, ambos de los cuales trascienden del término pacífico de la Guerra Fría, deben ser desarrollados y sostenidos. El primero es que la OTAN debe asumir la responsabilidad de la seguridad, estabilidad y certidumbre en Europa Central, función ésta que comparte con la Unión Europea y otras instituciones regionales. Le corresponde a la OTAN continuar sirviendo como el líder de todos los organismos pares, en cuestiones de seguridad. Las naciones miembros de la OTAN han coincidido en invitar a países que representan a centenares de millones de personas, quienes languidecieron al otro lado de la Cortina de Hierro durante casi la mitad del siglo, para que se unan con sus vecinos al Oeste en una alianza distinta de cualquier otra de la historia.

Aquellos países de Europa Central reaparecieron hace poco tiempo en la historia—algunos después de los tres cuartos del siglo— y ya estamos tratando de suprimir su presencia en ella. En realidad, lo que estamos haciendo con respecto a los primeros países invitados a unirse con la Alianza —a saber, Polonia, Hungría y la República Checa— es ausentarlos de la competencia por poder e influencia que tradicionalmente se ha desarrollado entre los países de Europa Central. En el caso de Polonia, la invitación representa el término definitivo de la II Guerra Mundial. Si uno calcula los años desde el momento decisivo para Polonia en la conferencia cumbre de los jefes de estado de las naciones miembros de la OTAN, celebrada en Madrid en el mes de julio de 1997, Francia y Gran Bretaña tardaron poco menos de 58 años en lograr el objetivo por el cual declararon la guerra contra la Alemania Nazi en el mes de

septiembre de 1939: sellar la libertad y estabilidad de Polonia, circunstancia de la cual todas las naciones actualmente podrán beneficiarse.

Al mismo tiempo, la Alianza se ha mostrado a la altura del desafío en Bosnia, respondiendo ante la lucha más enconada en Europa desde el término de la II Guerra Mundial. Actualmente se toma más o menos por sentado que la OTAN continuará desempeñando un pa-

---

***Las solicitudes de Polonia, Hungría y la República Checa para ingresar en la OTAN, representan tanto para estos países como para la misma Alianza una oportunidad de volver a empezar. Al mismo tiempo que la OTAN pretende redefinir su Concepto Estratégico acorde con las realidades previsibles de los años iniciales del siglo XXI, la Alianza también se está preparando para enfrentar desafíos que ni siquiera podían imaginar sus fundadores y los sucesores de ellos durante la época de Guerra Fría. La OTAN está aún viva y sana y se encuentra en proceso de readecuar sus formas y funciones para una nueva era. En efecto, la labor de crear una nueva arquitectura para la seguridad de Europa en el siglo XXI está esencialmente completa.***

---

pel activo y estabilizador en una parte de Europa que no ha sido más que el resquicio de las buenas intenciones de otros países durante más siglos de los que uno quisiera admitir. A través de su prestigio y su poder armado, y a pesar de las dificultades y los peligros que le presenta la misión, la OTAN ha logrado éxito en Bosnia donde fracasó la ONU. Resulta grato observar que, después de dos años y medio, continúa la misión de la Fuerza de Implementación, actualmente realizada por la Fuerza de Estabilización, la cual reemplazó a la primera cuando se venció su mandato en el mes de junio de 1998.

El cuarto propósito principal de la OTAN, el cual también comparte con otras instituciones, bien puede ser el más difícil de los problemas residuales de la Guerra Fría aún sin resolver. Es el dilema que promete las consecuencias más perdurables y —siempre que logremos solucionarlo acertadamente— es el que más probablemente redundará en un nuevo siglo de paz y estabilidad en Europa. Esa tarea no es nada menos que sacar a Rusia de su aislamiento del resto del mundo, tras los 80 años

que duró esta enajenación autoimpuesta. Dicha misión implica varios componentes, de los cuales el más destacado tal vez sea la necesidad de que todas las instituciones occidentales se comprometan en apoyo al experimento democrático en dicho país, promoviendo sus esfuerzos por crear una economía de mercado. Un objetivo igualmente importante es el de animar a Rusia a que se incorpore en el mundo más allá de sus propias fronteras, acatando las mismas reglas como todos los otros países en cuestiones de seguridad, de política y de economía.

El tercero y el cuarto propósitos principales de la OTAN —a saber, la estabilidad y el desarrollo democrático en Europa Central y en Rusia— son esencialmente las dos caras de una misma moneda. Es un principio importante y compartido entre las naciones que aspiran a juntarse con la Alianza, que ésta debe mantener una relación positiva con Rusia; de hecho, la noción de una relación directa entre la OTAN y Rusia fue propuesta por primera vez por Vaclav Havel, el presidente de la República Checa. Una de las paradojas de la historia gira en torno a la búsqueda de Rusia de una frontera occidental segura y estable, búsqueda que llevó a conflictos devastadores con Carlos XII, Napoleón, el Kaiser y Hitler: vale decir, que han pasado más de 200 años de esfuerzos fallidos por asegurar un interés vital. Durante casi 50 años en el presente siglo, la Unión Soviética —es decir, Rusia— trató de imponer la estabilidad a través del Pacto de Varsovia. Sin embargo, cabe observar que tan pronto los países de Europa Central tuvieron la posibilidad de decidir su propio destino, echaron a las fuerzas de ocupación rusas.

En parte, lo que la OTAN logra hoy en día con integrar tres países centroeuropeos —con planes para incorporar más en los años venideros— es asegurar para Rusia su frontera occidental. Esto es fundamentalmente distinto de asegurar para Polonia, Hungría y la República Checa el derecho y la capacidad de participar de lleno como miembros libres de la comunidad internacional.

## **Un Nuevo Programa Histórico**

Los cuatro propósitos principales de la OTAN representan un programa realmente histórico, por cuanto vivimos en la primera época en la cual existe la posibilidad de conseguir la completa seguridad de una Europa compuesta totalmente de países vencedores, sin ningún vencido. El reto será mantener los objetivos comunes y la cooperación esencial para lograrlos, ausente la motivación fundamental anteriormente inspirada por el temor a la agresión externa y a la subversión política. La próxima fase en la evolución de la OTAN es adaptar sus formas y funciones a las condiciones que probablemente enfrentará la Alianza en las décadas iniciales del próximo siglo. En este proceso, los Aliados de la OTAN

En la Sala Mellon, en Washington DC, se convoca una ceremonia conmemorativa de la firma del Tratado del Atlántico Norte, evento que tuvo lugar en la misma sala el día 4 de abril de 1949.



Fotos: Departamento de Defensa

*En parte, lo que la OTAN logra hoy en día con integrar tres países centroeuropeos —con planes para incorporar más en los años venideros— es asegurar para Rusia su frontera occidental. Esto es fundamentalmente distinto de asegurar para Polonia, Hungría y la República Checa el derecho y la capacidad de participar de lleno como miembros libres de la comunidad internacional.*

continuarán consolidando y promoviendo sus cuatro propósitos principales.

En el año 1997, y en aras de cumplir con sus cuatro objetivos, la OTAN tomó ocho decisiones en el período de 44 los días extraordinarios entre la reunión de los jefes de estado de la OTAN, celebrada el día 27 de mayo en el Palacio Elysée y en la cual participó el presidente ruso Boris Yeltsin, y la conferencia cumbre de la OTAN el día 9 de julio, cuando los líderes aliados extendieron la invitación formal a tres países cuidadosamente seleccionados a unirse con la Alianza.

Todas las ocho decisiones claves tomadas por la OTAN durante el referido período, se refuerzan mutuamente; cada una es indispensable para el éxito de las

demás y para la creación de una arquitectura adecuada de seguridad transatlántica.

- **Los primeros países invitados:** Polonia, Hungría y la República Checa fueron seleccionados para integrarse a la Alianza porque éstos son los países que cumplieron más cabalmente con los criterios establecidos por los aliados, ya fuere explícita o implícitamente, para el ingreso de nuevos países. También se estimó que estos tres países fueron los que más fácilmente podrían ganar el apoyo de los 16 parlamentos. Algunos de los motivos por invitar a estos países eran claramente estratégicos y políticos, en el sentido de la política clásica internacional. Eran políticos también por cuanto no había duda de que, tras el debate correspondiente en sus

respectivos parlamentos nacionales, todas las 16 naciones miembros habrían de responder afirmativamente a la ampliación propuesta de la OTAN. Ésta no es un club, sino que es una alianza militar. No es una asociación reunida en forma *ad hoc* ni por los embajadores ni por los jefes de estado de los países representados. Existe producto de los actos de los parlamentos dispuestos a comprometerse unos a otros para la seguridad mutua. Este principio fundamental no se deriva de las declaraciones de los respectivos gobiernos. Está arraigado en los tipos de debates internacionales, tan frecuentemente

---

*Polonia, Hungría y la República Checa fueron seleccionados para integrarse a la Alianza porque éstos son los países que cumplieron más cabalmente con los criterios establecidos por los aliados, ya fuere explícita o implícitamente, para el ingreso de nuevos países. También se estimó que estos tres países fueron los que más fácilmente podrían ganar el apoyo de los 16 parlamentos. Algunos de los motivos por invitar a estos países eran claramente estratégicos y políticos, en el sentido de la política clásica internacional. Eran políticos también por cuanto no había duda de que, tras el debate correspondiente en sus respectivos parlamentos nacionales, todas las 16 naciones miembros habrían de responder afirmativamente a la ampliación propuesta de la OTAN. Ésta no es un club, sino que es una alianza militar. No es una asociación reunida en forma ad hoc ni por los embajadores ni por los jefes de estado de los países representados. Existe producto de los actos de los parlamentos dispuestos a comprometerse unos a otros para la seguridad mutua.*

---

tomados por sentado, a través de los cuales las naciones participantes resuelven que la seguridad de Polonia, Hungría y la República Checa es de importancia vital para cada una de las naciones miembros. Sin citar ningún ejemplo específico, en el caso eventual de que surja una situación en la cual resulte necesario recurrir al Artículo V del Tratado de Washington, será invocado más probablemente en circunstancias en las cuales uno de estos miembros nuevos tendrá que empeñarse en defensa de una nación actualmente integrante de la Alianza, que en una situación en que los demás aliados tendrán que rescatar a uno de los miembros nuevos.

● **Puerta Abierta:** Al mismo tiempo, la puerta de la OTAN permanecerá abierta para recibir a otros que quizás quisieran ingresar. Ésta es una decisión unánimemente aprobada por los aliados. Así como consta en la política estadounidense, la política de la “puerta abierta” continuará en vigencia siempre que haya países europeos listos y dispuestos a cumplir con las responsabilidades que implica su asociación con la OTAN. Ésta es una cualificación importante e implica la importancia crítica de mantener la eficacia militar de la OTAN. No existe ningún motivo por admitir a nuevos integrantes cuya presencia tendrá el efecto de debilitar a la Alianza y, con ello, disminuir el valor del compromiso expresado en el Tratado de la OTAN. Así como expresara tan aptamente el ministro del exterior de uno de los países centroeuropeos, “No tendría ningún interés en unirme con la OTAN si mi presencia tuviera un impacto debilitante en la Alianza”, a lo cual agregó, “pero voy a alcanzar una posición tal que fortalezco a la OTAN con mi ingreso en ella”.

● **Asociación para la Paz:** De importancia vital fue la decisión de la Alianza de reforzar su programa principal, la Asociación para la Paz. Ésta es probablemente la iniciativa más importante emprendida por la OTAN en una generación. La Asociación para la Paz actualmente se compone de 27 países miembros, incluyendo algunas naciones que ni siquiera formaban parte del Pacto de Varsovia y otras —a saber, Austria, Finlandia y Suiza— que acostumbramos considerar “neutrales”. Esta organización tiene dos objetivos. El primero es ayudar a los futuros integrantes a prepararse para su futuro ingreso en la OTAN. En efecto, en lugar de invitar a diversos países a unirse con la Alianza y luego obligarles a someterse a un largo proceso de transición antes que puedan comenzar a contribuir plenamente a la misma, iniciamos la fase de transición previo a su integración. Esto también ayuda a demostrarles a los parlamentos que las naciones aspirantes toman muy en serio sus obligaciones con la Alianza.

De igual importancia, y posiblemente más aún, es el hecho de que la Asociación para la Paz les permite a aquellos países que todavía no han recibido la invitación de unirse con la OTAN —y otros que tal vez nunca opten por integrarse en la Alianza— mantenerse estrecha y profundamente comprometidos con la OTAN en una variedad de maneras. El secreto es que, aunque no se le concede la protección brindada en las disposiciones del Artículo V del Tratado de Washington, ni puede tomar asiento en el Consejo de la OTAN, ni tiene representación formal en el Comando Aliado en Europa, queda muy poco que un integrante de la Asociación para la Paz *no* puede hacer en colaboración con la OTAN en aras de fortalecer su propia seguridad.

● **Consejo para la Colaboración Euro-Atlántico:** Los Aliados han creado un nuevo Consejo para la Cola-

boración Euro-Atlántico, organización concebida para reemplazar el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, el cual fue creado en el año 1991 y era claramente un vestigio de la Guerra Fría. Este nuevo Consejo, aún en desarrollo, podrá mejorar el empeño e integración en el campo político en toda la región central del continente europeo, y en los flancos de la Alianza. Con el tiempo, es posible se le autorice tomar decisiones relacionadas con la Asociación para la Paz.

- **La OTAN-Ucrania:** Los Aliados de la OTAN también reconocieron la existencia de dos casos muy especiales en lo referente a la seguridad europea: Ucrania y Rusia. De ahí que, en el año 1997, negociaron la Carta de la OTAN-Ucrania. Dicha Carta y su organización operacional, la Comisión de la OTAN-Ucrania, reconocen tácitamente que el futuro de Ucrania bien puede ser clave para el éxito de muchos planes y objetivos de la Alianza. De hecho, si en una década más Ucrania es aún un Estado libre, independiente y soberano, resulta muy probable que también se habrán logrado otros objetivos en el ámbito de la seguridad europea, y será posible afirmar que los objetivos de la OTAN en el mundo de post Guerra Fría se habrán cumplido.

- **La OTAN-Rusia:** La firma del Acta de Fundación de la OTAN-Rusia fue un evento realmente extraordinario, por cuanto reflejó tanto la importancia crítica de Rusia al futuro de la seguridad europea y los problemas políticos sufridos por dicho país en adaptarse al papel desempeñado por la Alianza en garantizar la seguridad de Europa en la época posterior a la Guerra Fría. A pesar de que la experiencia de la Unión Soviética —y, en la actualidad, de Rusia— durante la década pasada representó la retirada estratégica más profunda de toda la historia durante tiempo de paz, el presidente Yeltsin aún estaba preparado para cooperar con la OTAN en un esfuerzo por desarrollar una colaboración estratégica de largo plazo, de la cual ambos partidos podrían sacar beneficios y con la cual todos disfrutarían de mayores posibilidades de garantizar su seguridad en el siglo venidero.

El Acta de Fundación de la OTAN-Rusia tiene dos componentes. El primero le permite a la OTAN conservar todo lo necesario para mantener sus capacidades estratégicas. Esto incluye la necesidad de la OTAN de desarrollar la infraestructura adecuada en los nuevos estados miembros, para así poder implementar su doctrina de fuerzas convencionales: es decir, evitar el despliegue de grandes fuerzas convencionales, siempre manteniendo la capacidad para proporcionar cuántos refuerzos que sean los necesarios. La segunda parte del Acta de Fundación es la creación de un Consejo Conjunto Permanente OTAN-Rusia, con su propia posibilidad —y nada más que la posibilidad

hasta tal momento que se verifique la factibilidad— de transicionar de una función de consulta a una de cooperación, con la posibilidad de colaborar en aquellas acciones que redunden en beneficios tanto para la OTAN como para Rusia. Al mismo tiempo, el Consejo

---

*De importancia vital fue la decisión de la Alianza de reforzar su programa principal, la Asociación para la Paz. Ésta es probablemente la iniciativa más importante emprendida por la OTAN en una generación. La Asociación para la Paz actualmente se compone de 27 países miembros, incluyendo algunas naciones que ni siquiera formaban parte del Pacto de Varsovia y otras —a saber, Austria, Finlandia y Suiza— que acostumbramos considerar “neutrales”. Esta organización tiene dos objetivos. El primero es ayudar a los futuros integrantes a prepararse para su futuro ingreso en la OTAN. . . . De igual importancia, y posiblemente más aún, es el hecho de que la Asociación para la Paz les permite a aquellos países que todavía no han recibido la invitación de unirse con la OTAN —y otros que tal vez nunca opten por integrarse en la Alianza— mantenerse estrecha y profundamente comprometidos con la OTAN en una variedad de maneras.*

---

Permanente Conjunto se sujeta a algunas cualificaciones reales, las más importantes de las cuales son la continua primacía del Consejo del Atlántico Norte en la toma de cualquier decisión que afecte a los países miembros de la OTAN, y la exclusión de Rusia en la discusión de aquellos asuntos capaces de afectar a países aún no comprometidos. De esta forma, a Rusia no se le concederá influencia ni autoridad sobre cualquier acción realizada por la OTAN en Europa Central ni en cualquier otro país. Resulta imposible predecir cuánto éxito va a lograr el Consejo Permanente Conjunto en conciliar a Rusia con la expansión de la OTAN y en crear las condiciones adecuadas para lograr una auténtica cooperación; sin embargo, Rusia sí tiene la oportunidad de desempeñar un papel importante en el ámbito de la seguridad europea si es que está interesada en hacerlo. Un evento positivo en este sentido fue el despliegue en Bosnia de 1500 tropas rusas, las cuales sirven al lado de

las demás fuerzas nacionales representadas en la Fuerza de Estabilización.

● **Reestructuración de la Jerarquía:** Además de sus actividades de extensión, la OTAN también se está concentrando en su propia estructura interna, en aras de readecuarse de tal forma que se encuentre en condiciones de enfrentar con éxito los retos del próximo siglo. Esto incluye la finalización, en el año 1997, de los elementos claves del llamado Estudio de Largo Plazo. Dicho estudio implica la actualización, modernización y disminución de la estructura de mando militar de la OTAN y su avance decisivo más allá de la Guerra Fría, dejando atrás el énfasis anteriormente atribuido a la defensa estática y su orientación netamente Este-Oeste. El Comando Aliado en Europa reducirá la cantidad de cuarteles generales de los 68 requeridos durante la Guerra Fría, quedando con 20 para la nueva época. Un objetivo implícito ha sido el de preparar a las fuerzas para subordinarse al mando y control del nuevo cuartel general de una nueva fuerza de tarea conjunta y combinada y otros ajustes afines, uno de los cuales lo representa la Fuerza de Estabilización en Bosnia. La modificada estructura de mando debería permitirle a la Alianza reaccionar con fuerzas específicamente configuradas para enfrentar cualquier desafío que surja. Al general Norman Schwarzkopf se le atribuye la siguiente observación: “El día en que me gradué de la Academia Militar en West Point, si alguien me hubiera dicho que en mi carrera habrían de predominar tres lugares—Vietnam, Granada y Kuwait— no se lo habría creído.” Así es también el caso de la OTAN; los integrantes han coincidido en crear las capacidades necesarias para lidiar con un futuro cuyas exigencias en el ámbito de seguridad aún no se pueden atisbar claramente. La estructura de mando agilizada existe como una muestra tanto tangible como simbólica de la renovación actualmente en desarrollo dentro de la Alianza.

● **Identidad de Seguridad y Defensa de Europa:** El último logro importante de la OTAN en el año 1997, de profunda importancia pero menospreciada, es su nueva relación con la Identidad de Seguridad y Defensa de Europa; la cual, en la práctica, es la Unión de Europa Occidental. Los miembros de la OTAN han coincidido en que, en ciertas circunstancias, pondrá a disposición de los diez integrantes de la referida Unión varios medios específicos que les permitirán aumentar su nivel de eficacia militar; cabe acotar que ésta es la primera vez que tal acuerdo se pone en vigencia. Este apoyo puede incluir el empleo del cuartel general de la fuerza de tarea conjunta y combinada por parte de elementos pertenecientes a la Unión de Europa Occidental; la designación de ciertos oficiales de la OTAN para servir simultáneamente a las dos alianzas; la identificación de algunos medios militares específicos que se le pueden entregar a la Unión de Europa Occidental; y la designación del Subcomandante Supremo del Comando Aliado en Europa (función actualmente desempeñada por

un general británico) como posible comandante estratégico de la Unión de Europa Occidental. Los medios entregados a la Unión, de acuerdo con los planes redactados por la OTAN a petición de la Unión de Europa Occidental y sujetos a la aprobación del Consejo del Atlántico Norte, podrían incluir elementos de las Fuerzas Armadas estadounidenses, tales como aeronaves de transporte, comunicaciones basadas en satélites, y capacidades sofisticadas de inteligencia.

Ya se ha completado la relación entre la OTAN y la Unión de Europa Occidental. En el proceso hacia tal fin, las reformas emprendidas también le han permitido al Gobierno francés del presidente Jacques Chirac avanzar hacia la reintegración de su país en los comandos militares de la OTAN; proceso éste que está actualmente en un 95% completo. Al mismo tiempo, el apoyo de la OTAN para la eficacia de la Identidad de la Defensa y Seguridad de Europa les permitirá a los Aliados europeos asumir mayor responsabilidad al enfrentar algunos de los desafíos ante la seguridad continental, siempre y cuando les sea posible crear y mantener la voluntad política requerida para hacerlo.

## Responsabilidades Compartidas

La OTAN puede lograr mucho en sus esfuerzos por sellar la seguridad europea a futuro, pero no es capaz de actuar por su propia cuenta. Además del aporte de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, la Unión de Europa Occidental e incluso del Consejo de Europa, la OTAN no puede lograr éxito en sus iniciativas en Rusia y en Europa Central si la Unión Europea deja de cumplir con su propio cometido. La seguridad en el presente y en el futuro—y en efecto, desde la fundación de la OTAN— no le compete exclusivamente a ninguna institución en particular, ni tampoco puede ser lograda plenamente a través de una sola carta o conjunto de criterios. La OTAN tomó la delantera en la cuestión de la expansión debido a varios factores: primero, la integración de nuevos integrantes le cuesta menos a la Alianza que a la Unión Europea; segundo, la organización de la OTAN es más ágil que la de otros organismos; y finalmente, Estados Unidos se mostró dispuesto a encabezar tal iniciativa. Sin embargo la expansión de la OTAN tiene que ser seguida de la expansión de la Unión Europea, pues ausente tal evolución, ninguno de los planes de cualquier órgano en la nueva Europa tendrá mayores posibilidades de lograr éxito. Afortunadamente, la Unión Europea efectivamente ha emprendido su propio proceso de ampliación, habiendo iniciado negociaciones con Polonia, Hungría, la República Checa—siendo éstos los tres países también invitados a unirse con la OTAN— y con Eslovenia y Estonia, además de Chipre. La inclusión de Eslovenia y Estonia resulta especialmente útil, puesto que estos países habían aspirado a ser entre los primeros en integrarse en la OTAN.

Al mismo tiempo, al sector privado en el Occidente le incumbe desempeñar una función crítica en Europa Central y Oriental, e incluso en regiones aún más lejanas. De hecho, en la plenitud del tiempo, esta última quizás resulte más importante que cualquier otra iniciativa aquí descrita, en el sentido de ayudar a diversos países a alcanzar la estabilidad y la capacidad para desarrollar sus propias sociedades.

## Los Beneficios del Éxito de la OTAN

Si la OTAN logra éxito en esta fase de sus esfuerzos por aprovechar nuevas oportunidades y cumplir con las nuevas exigencias en el ámbito de seguridad, sus integrantes habrán logrado varios objetivos. El primero es resolver los problemas residuales no sólo de una guerra, sino de las tres guerras libradas en Europa durante este siglo, símbolo de lo cual se encuentra en el contraste entre el papel desempeñado por Sarajevo en 1914 y el que le correspondió en 1998. Segundo, las acciones de la OTAN se conciben de tal manera que todos los países implicados en la seguridad europea, incluyendo a Rusia, podrán afirmar en todos los momentos críticos, “Aunque nosotros quizás no este-mos totalmente de acuerdo con lo que está haciendo la OTAN en este momento, hemos obtenido algún beneficio para nuestra propia seguridad”. Ésta es una de las razones por el lapso de los tres años y medio entre el momento en que la OTAN decidió expandirse hasta el de nombrar a los países que inicialmente habrían de ser invitados a unirse con la Alianza: fue esencial desarrollar una amplia estructura capaz de incluir a todos los países involucrados en la seguridad de Europa. En efecto, los primeros países invitados ingresarán en la OTAN a los cinco años y tres meses después de tomarse la decisión de invitarlos.

Finalmente, si logra sacar a Europa Central de su contexto histórico a través de una estrategia global, la OTAN podrá evitar el establecimiento de nuevas fronteras en Europa, la creación de “zonas grises”, y la necesidad de asignar a cualquier Estado la función de “amortiguador”. Este resultado indica la posibilidad de alcanzar un objetivo aún más notable, el cual ya se alcanzó en Europa Occidental: la posibilidad de avanzar más allá del experimento fracasado tras 350 años en Europa, denominado el “balance del poder”, sistema que nunca logró éxito en ninguno de los repetidos intentos por instaurarlo.

## Hacia Adelante

Las tareas que tendrá que cumplir la OTAN en el futuro inmediato son tan difíciles como cualquier logro alcanzado en Europa desde la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989. La primera y la más crítica es consolidar al apoyo popular para lo que la Alianza está realizando, incluyendo el ingreso de Polonia, Hungría y la República Checa. No nos sirve para nada haber diseñado esta estructura complicada si nuestros propios ciu-

*La firma del Acta de Fundación de la OTAN-Rusia fue un evento realmente extraordinario, por cuanto reflejó tanto la importancia crítica de Rusia al futuro de la seguridad europea y los problemas políticos sufridos por dicho país en adaptarse al papel desempeñado por la Alianza en garantizar la seguridad de Europa en la época posterior a la Guerra Fría. A pesar de que la experiencia de la Unión Soviética —y, en la actualidad, de Rusia— durante la década pasada representó la retirada estratégica más profunda de toda la historia durante tiempo de paz, el presidente Yeltsin aún estaba preparado para cooperar con la OTAN en un esfuerzo por desarrollar una colaboración estratégica de largo plazo, de la cual ambos partidos podrían sacar beneficios y con la cual todos disfrutarían de mayores posibilidades de garantizar su seguridad en el siglo venidero.*

dadanos la consideran inaceptable. El arduo trabajo de explicar los cambios en la OTAN, tanto los que actualmente están en desarrollo como los que se han propuesto, ya se ha emprendido entre “los 16”. Es una labor formidable y está lejos de completarse.

La segunda tarea será el análisis de los cambios recién efectuados y propuestos en la Alianza, y la búsqueda de la mejor manera de encajar todas las distintas partes de dichos cambios para asegurar que éstos sean consecuentes internamente y compatibles entre sí. Este trabajo implica el desarrollo en la práctica de las nuevas relaciones previstas entre el Consejo del Atlántico Norte, siendo éste el órgano responsable de la toma de decisiones de la Alianza, y las iniciativas auspiciadas por el Consejo de la Asociación Euro-Atlántico, la Comisión de la OTAN-Ucrania, y el Consejo Conjunto Permanente de la OTAN-Rusia.

Es en este Consejo que se presentan los desafíos más complicados debido a que Rusia, por más que se resuelva a adaptarse a un nuevo rol más de acuerdo con las exigencias de seguridad de sus vecinos, aún mantendrá ciertos intereses vitales que en alguna medida serán incompatibles con aquéllos de sus nuevos socios occidentales, especialmente más allá de la región europea. Al mismo tiempo, pretendemos demostrarles a los rusos que les compete desempeñar una función importante en la seguridad europea, basado en nuestra política en Alemania a partir del año 1946 más bien que después del año 1919. Si Rusia está dispuesta a entender los benefi-

cios potenciales que promete tal relación, entonces se unirá a los integrantes de la OTAN para que todos, tanto colectiva como individualmente, puedan aprovecharse de las labores emprendidas en el Consejo Conjunto Permanente.

La tercera tarea tiene que ver con el hecho de que, desde 1991, Estados Unidos y sus aliados de la OTAN han asumido grandes responsabilidades en una amplia diversidad de países. La más obvia es la responsabilidad de Polonia, Hungría y la República Checa, pues tan pronto ingresen estos países en la Alianza, no se les puede permitir ningún fracaso en cualquiera de las dimensiones críticas de su accionar, aunque sea en el ámbito económico, político o de seguridad.

Junto con lo anterior, los Aliados también han asumido otras responsabilidades específicas, y están considerando otras más, en lo relacionado con los integrantes de la Asociación para la Paz y especialmente con aquellos países que no fueron aceptados en 1997 para ingresar en la Alianza. En el mes de enero de 1998, Estados Unidos firmó una nueva Carta de Asociación con los tres estados bálticos, como parte de un esfuerzo más amplio por asegurarles a estos estados que se los considera cabalmente unidos con el occidente, incluso durante el período previo a su invitación formal para juntarse como miembros de la Alianza. Mientras tanto, varios estados balcánicos tienen altas expectativas. Rumania, Eslovenia y Bulgaria aspiran a ser recibidos en la Alianza en un futuro próximo. Algunos países aún más alejados, a saber, los países del Transcaucaso—en virtud de su importancia como países productores de petróleo y rutas de tránsito del mismo— están cada vez más propensos a creer que la OTAN debería asumir algunas de las responsabilidades de la seguridad regional.

Ninguno de los Aliados está actualmente preparado para fijar una fecha precisa para las próximas decisiones respecto al proceso de expansión de la Alianza, ni tampoco existe ningún consenso sobre cuáles son los países que se deberían integrar. Sin embargo, cuando quiera que se tomen estas decisiones, y cualquiera que sea el camino que siga la Alianza, resulta claro que los Aliados han asumido mayores responsabilidades para lidiar con las elevadas expectativas actualmente existentes. Como mínimo, esto se deriva en esfuerzos aunados por fortalecer la Asociación para la Paz y por estrechar las relaciones bilaterales. El cumplimiento con este tipo de responsabilidad será casi igualmente importante para la seguridad de Europa en los años venideros, como lo son las responsabilidades que habrá de asumir la Alianza cuando ingresen los tres miembros nuevos.

La cuarta consideración gira en torno al hecho de que estas nuevas responsabilidades exigirán que se comprometan recursos substanciosos. Durante el debate sobre la ampliación de la OTAN, la Alianza calculó que el

costo de tal proceso alcanzará unos US\$1,5 mil millones en el transcurso de la década venidera. Ésta es una apreciación realista del costo de los nuevos gastos en que habrá de incurrir la Alianza propiamente dicha. Esa cifra no incluye los costos que tendrán que sufragar por su propia cuenta cualquier país que decida unirse con la OTAN, ni tampoco están incluidos los gastos incurridos por cada uno de los países miembros para sostener sus propias industrias de defensa, mantener las estructuras militares adecuadas, y poseer una capacidad de proyección del poder. Con todo, resulta igualmente importante dedicar los recursos necesarios al mantenimiento de la Asociación para la Paz; en efecto, todo debate sobre el presupuesto de la OTAN debería enfocarse en esta organización, pues de nada sirve concentrarse excesivamente en los gastos relativamente modestos implicados en la acogida formal de los tres países aspirantes en la Alianza. A la luz de todo lo anterior, resulta útil recordar que su victoria en la Guerra Fría le costó a Estados Unidos más de cuatro billones de dólares, cifra que sólo considera lo gastado en Europa. Cuando se comparan con esta suma, los costos incurridos en el proceso de expansión—e incluso los costos de hacer que la Asociación para la Paz resulte ser un éxito fenomenal para todos quienes estén dispuestos a colaborar estrechamente con la OTAN— son comparativamente económicos.

## La Evolución Estratégica

Como quinta tarea, los Aliados de la OTAN deben considerar cuáles son los próximos países que quisieran invitar para ingresar en la Alianza, y tendrán que tomar decisiones estratégicas claves. Los tres países inicialmente invitados fueron fáciles de seleccionar; de hecho, una de las cualidades más importantes de las decisiones tomadas en la conferencia cumbre en Madrid fue que, en su conjunto, demostraron la disposición de la Alianza para asumir la responsabilidad formal de velar por la seguridad de Europa Central.

La decisión de invitar a otros países a unirse con la Alianza es un acto profundamente político; por ende le incumbe a cada uno de los Aliados basar su decisión al respecto en sus propios criterios. Con todo, resulta claro que varias normas se han aplicado e indudablemente continuarán influyendo en los cálculos relativos a la ampliación de la OTAN. Entre estas normas se encuentran las siguientes:

- El proceso evolutivo de los sistemas políticos, acorde con los principios democráticos.
- El progreso alcanzado en la conversión de una economía controlada a una economía de mercado y en la creación de un ambiente favorable para el comercio internacional y la inversión del exterior.
- Los preparativos para asumir las responsabilidades de un aliado de la OTAN, incluyendo una participa-

ción activa en la Asociación para la Paz.

- La demostración de la voluntad de resolver cualquier disputa con los países vecinos, así como lo ejemplifican los acuerdos Húngaro-Rumanos a través de los cuales se resolvió una disputa que se remontó al Tratado de Trianon (1920).

- Una ubicación geográfica entre la OTAN y Rusia en el centro de Europa.

- La proximidad a Alemania, país que pretende rodearse de miembros de la OTAN y de la Unión Europea.

En la primera rotación de países incorporados en la OTAN, Polonia y la República Checa fueron los únicos países en cumplir con todos estos criterios implícitos. Hungría no se sitúa ni en la frontera con Alemania ni en la línea estratégica directa entre la OTAN y Rusia; no obstante, es posible afirmar que se ganó la invitación de unirse con la Alianza a través de varias acciones, incluyendo sus adelantos internos, los esfuerzos realizados con sus vecinos, su desempeño en la Asociación para la Paz, y su apoyo directo para la Fuerza de Implementación y la Fuerza de Estabilización en Bosnia.

En la próxima vuelta de selección para la expansión de la Alianza, ningún país aspirante podrá satisfacer todos los criterios, especialmente aquél relacionado con la posición geográfica en la línea directa entre el centro estratégico de la OTAN y Rusia (Bielorrusia y Ucrania no son candidatas), y sólo Austria, entre los aspirantes potenciales, linda con Alemania. Otros criterios se van a aplicar, incluyendo la medida en que los países aspirantes están preparados para participar como Aliados, la evolución de sus sistemas político, económico y social, y sus esfuerzos por resolver cualquier disputa (si es que queda alguna) con sus vecinos.

Sin embargo, la geografía aún tiene importancia, y la Alianza se verá obligada a tomar ciertas decisiones críticas respecto a la dirección hacia dónde piensa expandirse. En este sentido habrá diferentes puntos de vista entre los Aliados, pues los países nórdicos favorecerán a los estados bálticos, en tanto que varios de los integrantes mediterráneos se inclinarán más bien hacia los estados balcánicos, especialmente Eslovenia, Rumania y Bulgaria. Las implicancias de esta selección son inmensas, por su impacto en el alcance, la seguridad y la extensión geográfica de la Alianza. En lo relativo al grado de compromiso, la integración de los Balcanes implicará la disposición de estos estados recién independizados de asumir la responsabilidad de resolver las dificultades y los problemas que afligen toda esa región; cabe señalar que muchos sostendrán que la Alianza ya está asumiendo esta responsabilidad, a través de los programas auspiciados por la Asociación para la Paz y su comprometimiento en la ex Yugoslavia, especialmente en Bosnia. En todo caso, la próxima expansión de la OTAN comunicará poderosos mensajes respecto a la intención de Alianza y será tema de intensos debates entre sus miembros. No existe una resolución natural ni fácil a este dilema.

Cualquiera que sea la decisión, no será de ninguna manera tan fácil de tomar como lo fue la primera; los 16 países miembros llegaron a un consenso relativamente temprano en las discusiones sobre Polonia, Hungría y la República Checa. Las conversaciones iniciadas informalmente en Madrid en 1997 no relevaron ningún consenso respecto a cuáles habrán de ser los próximos países en invitarse, aunque sí cabe señalar que se mencionaron repetidamente Eslovenia, Rumania y “los estados de la región báltica”. Será muy importante que los Aliados se dediquen a resolver estas cuestiones críticas (“Cuándo” y “Quién”) con la mayor antelación posible, previo a la conferencia cumbre a ser celebrada en Washington DC en la primavera de 1999, en ocasión del cincuentenario de la OTAN.

### Base de Industrias de Defensa

También resulta esencial asegurar que la OTAN continúe funcionando con eficacia. Lo anterior le exige cumplir con los desafíos actuales y prever aquéllos que se presentarán en los años iniciales del siglo XXI; establecer un nuevo Concepto Estratégico antes de la Conferencia Cumbre en 1999; y prepararse tanto para sufragar los costos como para aprovechar las oportunidades que conlleva la expansión, sin desestabilizar a la Alianza. Un reto inmediato es asegurar que exista, por ambos lados del Atlántico, una base industrial adecuada para cumplir con las exigencias de defensa, tanto en el sentido material (la necesidad de contar con sus productos) como en el sentido político (la necesidad de mantener el apoyo popular en los estados miembros para la Alianza y sus objetivos). La OTAN aún puede perder su relevancia ante el fracaso en mantener una capacidad vigorosa para producir los medios de defensa en los estados aliados. Ya se observan los indicios de la tensión provocada por la división evidente de los Aliados en tres categorías generales, basada en sus necesidades y capacidades en este ámbito: las fuerzas estadounidenses se encuentran en el extremo más alto del desarrollo tecnológico y están configuradas para facilitar el despliegue global; el segundo nivel de estados —incluyendo el Reino Unido, Francia y Alemania— produce una considerable diversidad de armamentos posibilitados por los avances de la alta tecnología; los Aliados restantes están en el tercer nivel. Será esencial en el período venidero, que los Aliados colectivamente eviten que la división señalada logre socavar la coherencia de la Alianza.

### Las Lecciones de Bosnia

A medida que la OTAN se orienta hacia su futuro, también tiene que considerar el alcance de sus potenciales empeños y acciones. La experiencia de la Alianza en Bosnia ha sido ilustrativa en este sentido. Se ha

planteado la pregunta, “¿Por qué la OTAN tardó tanto tiempo en comprometerse en Bosnia?” Uno debería preguntar más bien, “¿Cómo logramos hacerlo todo?” Durante varios años, la mayoría de los aliados percibió a Bosnia en los mismos términos que aquéllos empleados por Neville Chamberlain en 1938 para describir la opinión británica respecto a Checoslovaquia: “un país distante del cual no sabemos nada”. Sin embargo fue posible obtener el consenso de todos los 16 países miembros, todos los cuales se habían unido con la finalidad de contener la potencia soviética y el comunismo, para reorientar su atención tanto geográfica como militarmente para asumir la responsabilidad de pacificar un rincón aislado en la parte sudoriental de Europa.

La capacidad de la OTAN para efectuar este cambio decisivo en su perspectiva, dirección e intención se derivó, en gran medida, de su reconocimiento de que su fracaso en responsabilizarse del destino de Bosnia le pondría a la Alianza en peligro de pudrirse desde adentro, o bien de ser rechazado por irrelevante. De igual importancia, ya para el año 1995 los Aliados habían rediseñado la Alianza para poder enfrentar más acertadamente los desafíos del futuro, y cayeron en la cuenta de que, a menos que pudiera restaurar la paz en Bosnia, la OTAN quizás no podría ganar al apoyo político necesario para implementar su emergente estrategia global para toda la región transatlántico y transeuroasiático.

De esta manera, aunque el conflicto en Bosnia había sido controlado desde el año 1991, los Aliados poco a poco reconocieron que un sistema de seguridad exitoso tendría que confrontar dicho conflicto en forma directa. Su futura legitimidad dependía de lo que la OTAN estaba preparada para hacer en Bosnia. Fue así que en el verano de 1995 los Aliados finalmente adoptaron la decisión de amenazar a los agresores con ataques aéreos, en defensa de las llamadas “zonas seguras” en Bosnia, y se resolvieron a cumplir con tal amenaza. La campaña aérea realizada en agosto-septiembre del mismo año fue un éxito total; ayudó a poner término al conflicto, y abrió el camino a los Acuerdos de Dayton y el despliegue posterior de la Fuerza de Implementación y la Fuerza de Estabilización, ambas dirigidas por la OTAN.

Esta intervención ha sido exitosa en muchos sentidos. No sólo ha demostrado que los 16 Aliados pueden colaborar en un desafío importante en el mundo de post Guerra Fría —uno que le exige desplegar y potencialmente emplear la fuerza militar— sino que también a los militares y los formuladores de la política, les ha enseñado lecciones valiosas sobre el futuro del conflicto armado que de otra forma les habrían sido difíciles de aprender. La OTAN aprendió las lecciones brindadas por la experiencia de la fuerza de la ONU (UNPROFOR): la acción eficaz se logra a través de una cadena de mando clara, la centralización en cuanto

a la toma de decisiones, y reglas de empeñamiento fuertes e inequívocas. Los líderes civiles y militares de la OTAN han aprendido nuevas formas de colaborar. Las operaciones de la Fuerza de Implementación y la Fuerza de Estabilización en Bosnia han implicado la integración sumamente compleja de las Fuerzas Armadas en operaciones espaciales, aéreas, terrestres y marítimas; todo lo anterior, en el proceso de demostrar la eficacia de las operaciones conjuntas y combinadas y probar las técnicas idóneas para su ejecución. La OTAN también ha aprovechado de esta oportunidad de trabajar al unísono son los países miembros de la Asociación para la Paz, infundiendo un nivel de realidad en las actividades de dicho organismo que no se puede duplicar en puros ejercicios. Polonia, Hungría y la República Checa han formado parte de este grupo. Uno bien puede preguntarse en qué medida la decisión de invitar a dichos países a unirse a la OTAN fue influida por los sucesos en Bosnia. A Hungría, a modo de ejemplo, sus esfuerzos en apoyo a las operaciones en los Balcanes fueron un factor determinante en la decisión de aprobar su petición de ingresar en la Alianza.

## ¿Hacia Dónde Se Dirige la OTAN?

Las acciones de la OTAN en Bosnia también están influyendo en el proceso de forjar el futuro de la Alianza, con implicancias profundas para su próximo Concepto Estratégico. En efecto, actualmente está en desarrollo un debate crítico sobre el grado en que la OTAN debería prepararse para abandonar su orientación netamente europea y demostrar su interés en África del Norte y el Golfo Pérsico. La opinión actualmente prevaleciente en la Alianza es que los desafíos planteados por la primera, por más importantes que sean tanto a la Alianza en su conjunto como para los países miembros individualmente, probablemente no se prestan al tipo de acción que la OTAN, en virtud de ser una alianza de defensa militar, acostumbra realizar. Esto no significa que África del Norte no tenga importancia para la OTAN, sino que existen otros medios y otras instituciones —especialmente la Unión Europea— que deberían tomar la delantera en lidiar con los problemas planteados por esa región.

Un desafío más candente es aquél presentado por el Golfo Pérsico. Las recientes crisis relacionadas con la capacidad de Irak para producir y almacenar armas de destrucción masiva y su obtención de los medios necesarios para emplearlas, han planteado la cuestión de si le incumbe a la OTAN asumir cualquier responsabilidad directa de la seguridad en esa región. Estados Unidos, en particular, espera que los Aliados le den apoyo a sus esfuerzos por lidiar con las amenazas del líder iraquí, Sadam Hussein. Sin embargo muchos de los Aliados europeos se han mostrado poco dispuestos a comprometerse, rechazando cualquier rol formal para la Alianza del Atlántico Norte en esa

complicada situación. En efecto, aunque la OTAN, en ocasión de la conferencia cumbre celebrada en el mes de enero de 1994, reafirmó su apoyo al desarrollo de un programa concebido para lidiar con la amenaza global presentada por las armas de destrucción masiva, se destacó una distinción notable entre lidiar con este problema y extender las responsabilidades de la OTAN a la región del Oriente Medio y del Golfo Pérsico.

Un resultado puede ser que se reconozcan los intereses regionales que tendrán los países miembros individuales, y la capacidad a disposición de la OTAN como institución en una situación de crisis; por ejemplo, mediante el despliegue eventual de una Fuerza de Tarea Conjunta y Combinada. Pero éste es un tema cuyos parámetros probablemente serán definidos por “las coaliciones de los interesados” más bien que la Alianza “de los 16 (ó 19)”. La OTAN demoró dos años en tomar la decisión de recurrir a su potencia militar en Bosnia, país que se encuentra en la periferia inmediata de la Alianza. Un convenio formal entre los países miembros de la OTAN para entrometerse en la región del Oriente Medio-Golfo Pérsico resulta insoportable a la mayor parte de los Aliados europeos, situación que probablemente no cambie en un futuro próximo.

Es así que la seguridad de Europa deberá permanecer al centro del nuevo concepto estratégico de la OTAN. Aún queda mucho trabajo por hacer para integrar los nuevos aliados, asegurar el éxito de la Asociación para la Paz, y asumir mayor responsabilidad para resolver los problemas que continúan afligiendo a los Balcanes. Mientras tanto, el futuro de Ucrania no está del todo decidido, e incuestionablemente la seguridad futura de Rusia sigue siendo más una esperanza que una firme expectativa. Todo lo anterior implica un alcance estratégico sin precedentes que constituye de por sí un programa de inmensas proporciones históricas. Desde luego, la Alianza debería utilizar el éxito en Europa Central como plataforma en que basar sus esfuerzos por producir la seguridad en otras regiones, dónde y cuándo le sea posible hacerlo. No obstante, si el futuro de la OTAN y el mantenimiento del apoyo político que se le concede, llegan a depender de la voluntad de los estados miembros para extenderse mucho más allá de su propósito central, podremos debilitar —cuando no destruir— a

una institución cuyas funciones esenciales siguen siendo de interés vital para sus integrantes. Si le exigimos a la Alianza asumir responsabilidades en regiones no contiguas, corremos el riesgo de echar a perder nuestros esfuerzos aún por consolidarse para crear una seguridad perdurable en Europa en la presente época de post Guerra Fría.

### Conclusión

En el año 1998, la OTAN demostró, muy acertadamente, que aún tiene pertinencia más allá de la Guerra Fría. Los objetivos por los cuales fue creada no dependían de un sólo reto ni tan siquiera de la existencia de un enemigo claramente definido. El propósito fundamental de la OTAN desde el momento de su creación ha sido el de servir como el componente militar —posibilitando un alto grado de coordinación político-militar— de un amplio concepto de seguridad en Europa y en la región transatlántico. Al igual como la Alianza fue fundada, en gran medida, para facilitar la implementación del Plan Marshall, así también le incumbe actualmente desempeñar una función en apoyo a los esfuerzos de otras instituciones de “seguridad”, específicamente de la Unión Europea; asimismo debería ayudar a los países de Europa Central a desarrollar las actitudes, las instituciones y las actividades capaces de fomentar la seguridad en el sentido más amplio. Tales actitudes, instituciones y actividades se basarán en la democracia, la economía de mercado, el imperio de la ley, y empresas cooperativas con países y pueblos afines.

De ahí que la nueva OTAN se inicie en el punto donde se concluyó la original, adaptándose a los nuevos retos y las nuevas circunstancias, pero aún velando por los mismos intereses céntricos de los estados miembros y los mismos valores eternos humanos y políticos. Siempre que se lleve a cabo lo que recién se inició —tras completarse una arquitectura de seguridad adecuada para el siglo XXI— existen buenos motivos por vislumbrar una época sin precedentes históricos de seguridad compartida por todos los estados del continente europeo. Para la OTAN y sus estados miembros, se trata de una labor muy complicada; sin embargo, también es una tarea digna de tal institución y tales naciones. **MR**

---

*El embajador Robert E. Hunter es el asesor superior de la Coporación RAND en Washington (desde el mes de enero de 1998), integrando también la Junta de Política del Secretario de Defensa. Recibió el grado de Bachiller en Artes de la Universidad Wesleyan y el Doctorado de la Escuela de Economía en Londres, donde también dictó clases. Sirvió, desde 1993 hasta 1998, como embajador de Estados Unidos ante la OTAN y representante estadounidense ante la Unión de Europa Occidental. Fue el arquitecto principal de la “Nueva OTAN”, incluyendo los planes para la expansión de la Alianza, las relaciones de la OTAN con Rusia y con Ucrania, las relaciones de la OTAN con la Unión de Europa Occidental, la reestructuración interna de la Alianza, y la Asociación para la Paz, iniciativa de la cual fue co autor. Antes de prestar servicios en la OTAN, el embajador Hunter sirvió en calidad de vicepresidente del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales. Durante la administración del presidente Carter, se desempeñó como Director de Asuntos de Europa Occidental y del Oriente Medio en el Consejo de Seguridad Nacional.*